

*Que
sais-je?*

L'O.N.U.

CHARLES CHAUMONT



RESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

L'Organisation des Nations Unies

QUE SAIS-JE ?

*L'Organisation
des Nations Unies*

CHARLES CHAUMONT

Professeur à l'Université de Nancy

Onzième édition corrigée

98^e mille



ISBN 2 13 039673 9

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1957

11^e édition corrigée : 1986, juin

© Presses Universitaires de France, 1957
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

INTRODUCTION

I. — Une organisation internationale est une réunion de personnes, représentant généralement des Etats, qui exercent, au sein d'organes constitués d'une manière régulière et durable, certaines fonctions d'intérêt international. Tel est le cas de l'Organisation des Nations Unies. Elle a été créée par la conférence internationale réunie à San Francisco, du 25 avril au 26 juin 1945. Le traité qui en forme le statut, et qui est appelé Charte des Nations Unies, a été signé le 26 juin 1945, et est entré en vigueur le 24 octobre 1945. Les principaux organes de l'Organisation ont été mis en place à Londres en janvier 1946, à la suite des travaux d'une Commission préparatoire qui s'est tenue dans cette ville.

II. — L'Organisation des Nations Unies est une des expressions principales de la structure prise par les relations internationales au xx^e siècle. Dans les siècles antérieurs, les moyens essentiels des relations internationales étaient les traités, les missions diplomatiques et les congrès. Ces derniers, même s'ils étaient de longue durée (comme le Congrès de Vienne par exemple), ne prétendaient cependant pas à la permanence. Seul le fédéralisme (tel que celui de la Confédération germanique au xix^e siècle) a donné un avant-goût de ce qu'allaient être les organisations internationales de notre époque.

Ce phénomène est apparu à l'origine sous une

forme modeste et restreinte. Il n'y eut d'abord que des unions administratives, d'ordre technique, telles que l'Union télégraphique internationale créée en 1865, et l'Union postale universelle créée en 1874.

L'idée de former une organisation internationale à buts politiques, si elle est ancienne dans l'esprit des théoriciens et des faiseurs de systèmes, est récente dans la vie internationale réelle. Elle ne s'est concrétisée qu'après la première guerre mondiale, sous le nom de Société des Nations, sans pour autant faire disparaître le besoin de régler certains problèmes techniques par le procédé de l'organisation.

Dans le monde contemporain, le maintien de relations internationales par la voie des organisations s'est donc ajouté à la représentation diplomatique traditionnelle et à la passation de traités qui ont subsisté comme modes normaux de l'activité internationale.

III. — Le seul véritable antécédent de l'Organisation des Nations Unies est la Société des Nations. Celle-ci, fondée à la Conférence de la Paix le 28 avril 1919, sur la base de projets américains, et réglementée par un traité dit Pacte de la Société des Nations qui fait partie des traités de paix, fut composée à l'origine des Etats alliés et associés au cours de la guerre de 1914 et de certains Etats invités à accéder au Pacte. D'autres Etats pouvaient être admis à la suite d'un vote de l'Assemblée de la Société pris à la majorité des 2/3. Ainsi, et pour ne citer que les grandes Puissances du moment, à l'Angleterre, à la France, à l'Italie et au Japon, figurant parmi les Alliés, vinrent s'ajouter l'Allemagne en 1926 et l'U. R. S. S. en 1934. Les Etats-Unis furent toujours absents. La Société des Nations a été dominée par l'Europe, à la différence

de ce qui se passe dans l'Organisation des Nations Unies. Mais cette primauté de l'Europe n'a pas eu beaucoup de conséquences pratiques, d'abord par suite des divisions mêmes de l'Europe (en particulier la répartition de l'Europe entre le groupe des Etats capitalistes libéraux, la Russie communiste et le groupe des Etats fascistes), ensuite par le fait du retrait de la Société de nombreux Etats (en particulier du Japon, de l'Allemagne et de l'Italie à partir de 1933). Donc, la Société des Nations, organisation à vocation universelle par ses ambitions, n'a jamais été en fait universelle, notamment par suite de l'absence complète des Etats-Unis, et, dans la mesure où elle a été proche de l'universalité, ne l'a été que d'une façon éphémère. Certes pouvait-elle théoriquement fournir le moyen d'une coopération entre des idéologies opposées et des intérêts divergents ; mais les circonstances ne s'y sont pas prêtées : à peine l'Allemagne devenait-elle hitlérienne qu'elle se retirait de la Société ; et l'entrée de l'U. R. S. S. a coïncidé avec le départ de l'Allemagne et du Japon. A ce moment-là, la S. D. N. n'apparaissait plus que comme une association des démocraties occidentales et de nations secondaires avec la Russie, réunies provisoirement mais sans conviction, ni solidité, ni permanence contre les Etats fascistes.

Il serait vain de rechercher dans le Pacte de la S. D. N. un mécanisme achevé d'organisation internationale, dans les domaines de sa compétence. Par son caractère succinct et sommaire, le Pacte ne fait pas écho aux tâches ambitieuses assignées théoriquement à la Société. La procédure de solution des conflits n'est pas complète, le droit de guerre des Etats subsiste, l'armée internationale et l'organe d'intervention n'existent pas.

On peut s'interroger sur les raisons qui expliquent le caractère sommaire et imparfait des dispositions du Pacte en ce qui concerne le maintien de la paix. On doit souligner d'abord que les Etats ne sont guère disposés à aliéner leur liberté d'action dans un domaine aussi essentiel que celui du maintien de la paix (et ceci est encore vrai à l'époque actuelle).

Mais il faut ajouter que le régime de la S. D. N., d'origine anglo-saxonne, était imprégné d'une idée qui, au lendemain de la première guerre mondiale, était très répandue en Angleterre et aux Etats-Unis : l'idée que la S. D. N. était destinée à être le reflet de l'opinion publique internationale, et que la pression de cette opinion, sur le plan moral et politique, aurait plus d'importance, dans le sens du maintien de la paix, que la précision et la perfection des mécanismes juridiques. L'expérience de la S. D. N. elle-même a montré que les Anglo-Saxons s'étaient trompés, non pas tant peut-être sur le principe de l'influence d'une opinion publique internationale, que sur l'existence même de cette opinion, en tant que puissant élément de force internationale, à l'époque de la S. D. N. Sur ce point, ils étaient en avance d'au moins trente ans.

Si l'on veut établir un bilan sommaire de l'action effective de la S. D. N. ou des organes qui lui sont reliés dans le domaine du règlement des conflits et du maintien de la paix, on constate qu'une hiérarchie doit être établie entre les trois grandes procédures : règlement des conflits juridiques, règlement des conflits politiques, lutte contre l'agression, par ordre de succès décroissant. Dans la période 1920-1939, l'arbitrage international et les décisions rendues par la Cour permanente de Justice internationale ont permis la solution de nombreux différends entre Etats.

Le Conseil (ou l'Assemblée) de la S. D. N. a réglé d'une manière qu'on peut considérer comme satisfaisante un certain nombre de conflits politiques : tels que par exemple le conflit germano-polonais de Haute-Silésie de 1921, le conflit anglo-turc et le conflit gréco-bulgare de 1925, le conflit colombo-péruvien de 1933. Mais aucun des conflits qui ont entraîné une rupture de la paix n'a été résolu par la S. D. N. : en particulier ni l'agression japonaise en Chine à partir de 1932, ni l'agression italienne contre l'Ethiopie en 1935, ni l'agression allemande contre la Pologne en 1939 n'ont entraîné d'intervention véritable de la S. D. N. La guerre de 1939 a éclaté non pas comme une action collective de répression de la Société contre l'Allemagne, mais comme une riposte de l'Angleterre et de la France, garantes de l'indépendance polonaise. La seule circonstance où une tentative d'intervention de la Société ait été ébauchée est celle de la guerre d'Ethiopie. La tentative a eu lieu une fois l'agression effectivement commencée, bien que les préparatifs s'en fussent ouvertement déroulés pendant plusieurs mois. Cette tentative a simplement consisté, pour l'Assemblée, à émettre le vœu que « les membres de la S. D. N., en dehors des Parties, constituent un comité en vue d'étudier et de faciliter la coordination des mesures (que chacun d'eux envisagerait de prendre) ». Ce vœu soulignait donc le fait que les mesures seraient prises par les Etats en marge de la S. D. N., qu'il n'y avait dans la Société aucun organe directement chargé de ces mesures. Le comité de coordination, s'il adopta certaines sanctions d'ordre économique et financier, renonça à la plus importante d'entre elles, l'embargo sur le pétrole, par suite notamment de la difficulté juridique de fermeture du canal de Suez, et des possibilités d'approvisionnement de l'Italie aux Etats-Unis. L'annexion finale de l'Ethiopie par l'Italie, le 9 mai 1936, ne suscita aucune réaction de la part de la S. D. N., et l'empereur dépossédé d'Ethiopie fut même expulsé du territoire helvétique.

Parmi les attributions séparées du Conseil de la S. D. N., la plus notable est le contrôle international des territoires coloniaux placés sous le régime des mandats. Pour les territoires d'outre-mer qui furent enlevés à l'Allemagne et pour ceux qui furent séparés de l'Empire ottoman par suite de la révolte des populations contre cet Empire, furent institués après la guerre de 1914 des régimes d'administration internationale de trois sortes, selon le degré de civilisation du territoire, et confiés à une Puissance dite mandataire, sous le contrôle de la S. D. N. C'était le cas, par exemple, du Liban et de la Syrie administrés par la France. Le Conseil de la S. D. N., aidé

d'une commission de personnalités, dite Commission des Mandats, supervisait la gestion mandataire, en recevant des rapports faits par la Puissance administrante, et en examinant les pétitions élevées contre celle-ci par des habitants du territoire.

Bien que la mort réelle de la S. D. N. puisse être considérée comme remontant au début de la guerre de 1939, sa dissolution juridique a été accomplie au cours d'une session de l'Assemblée tenue à Genève du 8 au 18 avril 1946, dont l'objet principal a été le transfert des biens et avoirs de la S. D. N. à l'Organisation des Nations Unies.

IV. — La S. D. N., quelque décourageante qu'en ait été l'expérience à certains points de vue, a tout de même introduit dans la vie des peuples l'idée qu'une grande organisation internationale à vocation universelle était une nécessité historique. C'est pourquoi, au cours de la deuxième guerre mondiale, la création d'une nouvelle organisation de ce genre figura parmi les buts de guerre des Alliés. Le nom en vient de la Déclaration des Nations Unies du 1^{er} janvier 1942, manifestation d'unité des Puissances combattant contre l'Axe. Le projet en est formulé expressément pour la première fois dans la Déclaration de Moscou du 30 octobre 1943, faite à l'issue d'une réunion des ministres des Affaires étrangères des E.-U., du Royaume-Uni et d'U. R. S. S., et qui affirme (art. 4) « la nécessité d'établir, aussitôt que possible, une organisation internationale fondée sur le principe d'une égale souveraineté de tous les Etats pacifiques, organisation dont pourront être membres tous ces Etats pacifiques, grands et petits, afin d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Ce texte, à lui seul, souligne déjà quelques traits qui seront caractéristiques de l'Organisation des Nations Unies : l'importance de la souveraineté et de l'égalité des Etats, le lien établi avec les circonstances de la guerre

(Etats pacifiques), l'accent mis sur les questions de paix et de sécurité internationales.

Un examen plus détaillé des bases de la future Organisation fut effectué à la Conférence quadripartite de Dumbarton Oaks, d'août à octobre 1944, réunissant d'abord les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'U. R. S. S., puis les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la Chine, cette dernière ayant en fait accepté ce qui avait été fait sans elle. Il en résulta un schéma dit « Plan de Dumbarton Oaks », qui fut complété, sur certains points importants, par les accords de Yalta du 11 février 1945, pris à l'issue de la Conférence anglo-américano-soviétique de Crimée. Ces accords de Yalta qui, par ailleurs, réglèrent un certain nombre de problèmes politiques concernant la liquidation des hostilités, ont décidé la convocation à San Francisco, pour le 25 avril 1945, d'une conférence des Nations Unies sur l'organisation mondiale. Les Etats représentés à Yalta, auxquels vint, sur leur demande, se joindre la Chine, procédèrent à l'invitation des Etats « pacifiques » pour la Conférence de San Francisco.

Ces trois étapes de Moscou, Dumbarton Oaks et Yalta montrent que l'initiative de la création de l'Organisation des Nations Unies a été due aux trois grandes Puissances combattantes et finalement victorieuses dans la deuxième guerre mondiale, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'U. R. S. S., auxquels s'est ajoutée accessoirement la Chine. Cette circonstance explique le rôle capital que la Charte des Nations Unies a, dans son texte, donné aux grandes Puissances, ainsi que l'intérêt constant pris à l'Organisation des Nations Unies par ces Puissances, en particulier par les plus importantes d'entre elles, les Etats-Unis et l'U. R. S. S.

La France avait été conviée, tout comme la

Chine, à faire partie du groupe des Puissances invitées. Mais le gouvernement français de l'époque, dirigé par le général de Gaulle, déclina cette offre, à la fois pour marquer son mécontentement d'avoir été écarté des conférences précédentes, et pour conserver sa liberté d'action à la Conférence de San Francisco.

Quant aux nations invitées, c'étaient celles qui avaient lutté sous le nom de Nations Unies, ou celles « qui auraient déclaré la guerre à l'ennemi commun avant le 1^{er} mars 1945 ».

La Conférence projetée eut lieu effectivement à San Francisco du 25 avril au 25 juin 1945. Il en est résulté un traité compliqué et parfois obscur qui est la Charte des Nations Unies. La raison fondamentale de cette complication et de cette obscurité est le caractère transactionnel de ce texte, reflet de tendances contradictoires et de compromis ambigus. En effet, dès 1945, se sont préfigurées, dans les débats de la Conférence, certaines des données qui ont dominé la situation internationale de l'après-guerre, telles que l'opposition des grandes Puissances d'une part, et des moyennes et petites Puissances d'autre part ; les rivalités entre les grandes Puissances ; l'importance des courants anti-coloniaux. Le rôle des grandes Puissances à San Francisco est illustré notamment par le fait que les principales décisions politiques de la Conférence ont été prises par un Comité officieux des quatre grandes Puissances, auquel la France s'était jointe, le gouvernement français ayant finalement surmonté les hésitations qu'il avait eues après Yalta en ce qui concerne la place où situer la France dans les relations internationales organisées, et décidé de l'insérer dans le groupe des grandes plutôt que des moyennes Puissances.

La *Charte des Nations Unies* comporte cent onze articles, auxquels il convient d'ajouter une annexe de soixante-dix articles formant le Statut de la Cour internationale de Justice, qui « fait partie intégrante » de la Charte. Son préambule affirme d'une manière solennelle un certain nombre d'intentions sur la paix et le progrès social qui sont attribuées aux peuples des Nations Unies. Son premier chapitre énonce les buts et principes de l'Organisation ; son deuxième énumère les conditions de la participation à l'Organisation ; les chapitres III à V, X, XIII, XIV et XV réglementent les organes principaux : Assemblée générale, Conseil de Sécurité, Conseil économique et social, Conseil de Tutelle, Cour internationale de Justice, Secrétariat. Les chapitres VI, VII, IX, XI, XII et XVII traitent des activités fondamentales de l'Organisation en matière politique, militaire, économique, sociale et coloniale, auxquelles sont affectés les organes précédents. Le chapitre VIII traite des problèmes politiques régionaux. Le chapitre XVI concerne certains problèmes juridiques. Le chapitre XVIII prévoit la révision de la Charte. Enfin, le chapitre XIX règle les modalités de la signature, de la ratification et de l'entrée en vigueur de la Charte, et reconnaît le caractère officiel des cinq langues (chinoise, française, russe, anglaise et espagnole) dans lesquelles la Charte est rédigée : il en résulte que les textes écrits dans chacune de ces langues ont en droit une égale valeur pour l'interprétation et l'application de la Charte.

On a parfois fait observer que l'accord quasi miraculeux qui, unissant dans une même volonté d'aboutir grandes, moyennes et petites Puissances sous l'influence de la guerre, a donné naissance à la Charte, aurait pu très difficilement se renouveler

ultérieurement. C'est de ce succès que la complexité, l'ambiguïté et les maladroites auxquelles il a déjà été fait allusion, sont la rançon. Ces défauts offrent aussi la contrepartie d'une assez grande souplesse, qui a déjà permis, depuis 1945, des évolutions et des aménagements qui, même critiquables, sont cependant signes de vitalité dans une organisation internationale.

On peut poser la question de savoir si la Charte des Nations Unies est inspirée par une idéologie déterminée. Sans doute pourrait-on considérer que les idées qui s'y trouvent exprimées sont, comme dans le Pacte de la S. D. N., celles de la « démocratie internationale ». Mais cette dénomination est équivoque ; et il est assez frappant de constater que le terme de « démocratie », à l'opposé du cas du Statut du Conseil de l'Europe, ne figure pas dans le texte de la Charte. Il ne faut pas s'en étonner. Se réclamer de ce vocable des régimes aussi différents que ceux de la « démocratie » américaine, des « démocraties » occidentales, des « démocraties » populaires. D'autre part, certains Etats d'Amérique latine, d'Afrique ou d'Asie, pourtant membres originaires de l'Organisation ou admis par elle, sont des Etats féodaux ou dictatoriaux.

Cela dit, dans la Charte les affirmations de principe qui dénotent l'existence d'une philosophie politique, au sens le plus large de l'expression : la « foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits... », le « maintien de la justice », le « progrès social », les « meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande », le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », le « principe de l'égalité souveraine », la notion d' « Etats pacifiques », les « aspirations politiques des popula-

tions », le « développement progressif des libres institutions politiques », sont des concepts présents dans la Charte. Mais l'Organisation des Nations Unies groupe maintenant presque tous les Etats du monde, représentant toutes les formes de civilisation et tous les régimes politiques et sociaux. Ainsi le seul idéal vraiment caractéristique est ici un idéal de coexistence et de coopération internationales : il s'agit de rassembler, pour des œuvres de paix et de progrès, les différentes parties de l'humanité. C'est la continuité de ce rassemblement qui est la plus grande originalité des Nations Unies.

La première session de l'Assemblée générale fut convoquée à Londres du 10 janvier au 14 février 1946. Le Conseil de Sécurité fut constitué le 12 janvier, le Conseil économique et social le 13 janvier, la Cour internationale de Justice le 6 février ; le secrétaire général fut nommé le 1^{er} février. Dès cette période, ces organes, à peine mis en place, exercèrent leurs attributions sur des questions qui leur furent soumises par les Etats.

La Charte avait gardé le silence sur le siège de l'Organisation. New York a été choisi par décision du 14 février 1946, après que diverses autres possibilités aient été envisagées et exclues (dont les principales étaient Genève et San Francisco). La décision prise est le reflet d'une opinion très générale, qui régnait alors, d'après laquelle le choix d'une ville américaine était un sûr moyen d'intéresser les Etats-Unis à la nouvelle organisation. C'était prendre l'effet pour la cause : le rôle mondial effectif des Etats-Unis, qui est une des caractéristiques de l'après-guerre, suffisait à intéresser d'une manière décisive ce pays à une organisation à vocation universelle.

V. — L'étude de l'Organisation des Nations Unies sera entreprise, dans le présent ouvrage, autour de la distinction entre les moyens dont dispose l'Organisation, et les fins qu'elle poursuit. Par analyse des moyens on entend ici la description d'ensemble de l'Organisation et de son mécanisme, c'est-à-dire sa composition, sa structure, son mode de fonctionnement et sa nature juridique. Par « fins » on entend le contenu des activités de l'Organisation, tel qu'il est déterminé dans la Charte d'abord, et ensuite dans les faits qui ont marqué la vie de l'Organisation depuis sa création.

Cette distinction de base entre ce qu'est l'Organisation et ce qu'elle fait explique que cette étude soit divisée en deux parties qui sont les suivantes :

- 1) Les caractères de l'Organisation des Nations Unies ;
- 2) Les activités de l'Organisation des Nations Unies.